

**Jan Hense / Stefan Rädiker / Wolfgang Böttcher / Thomas Widmer (Hrsg.), Forschung über Evaluation. Bedingungen, Prozesse, Wirkungen, Waxmann, Münster etc. 2013**

Evaluation versteht sich als wissenschaftliche Dienstleistung und hat somit zum Zweck, genutzt zu werden. Die Nutzung von Evaluationsergebnissen ist jedoch so vielfältig, dass sie Gegenstand eigener Forschung sein kann. Dies gilt auch für alle weiteren Aspekte, die im Zusammenhang mit Evaluationen stehen und die Vergabe, Durchführung und Wirkung von Evaluationen betreffen. Jan Hense, Stefan Rädiker, Wolfgang Böttcher und Thomas Widmer haben sich mit ihrem Buch der Herausforderung gestellt, einen ersten Beitrag zur Etablierung eines transdisziplinären Diskurses zur Forschung über Evaluation zu leisten. Sie verstehen Forschung über Evaluation als «Forschung, die Evaluation selbst zum Untersuchungsgegenstand hat und mit dem Ziel betrieben wird, die theoretische und empirische Befundlage zur Evaluation zu verbessern» (S. 9).

Als Einstieg eignet sich das Schlusskapitel von *Jan Hense* und *Thomas Widmer*, das sich der Forschung über Evaluation im amerikanischen Raum widmet. *Jan Hense* und *Thomas Widmer* stellen dar, wie ursprünglich davon ausgegangen wurde, die Gesellschaftsordnung lasse sich durch wissenschaftliche Ergebnisse steuern. Diese Annahme wurde jedoch selten bestätigt, da Evaluationsergebnisse oft nicht in dieser instrumentellen Art genutzt wurden. Basierend auf dieser Diskrepanz wurde die Nutzungsforschung eingeleitet, die bis heute andauert. Auch wurde der Ruf nach Forschung laut, welche die Evaluation selbst als Programm versteht und deren Untersuchungsgegenstände sich analog einer Programmentheorie dem Kontext der Evaluation, ihrer Umsetzung, ihrer Wirkung oder übergreifenden Fragestellungen zuordnen lassen. Das Buch greift im Weiteren diese Strukturierung auf.

In einem ersten Teil widmen sich die Beiträge den förderlichen und hinderlichen Ausgabungsbedingungen von Evaluationen (Kontext).

*Ursula Koch* setzt sich mit der Kompetenz von Lehrkräften auseinander, Evaluationsergebnisse zu nutzen. Sie interessiert sich für die Nutzung von Ergebnissen aus Klassenarbeiten, die in mehreren Klassen der gleichen Altersstufen geschrieben werden (Vergleichsarbeiten), und zwar in Hinblick auf die Verbesserung des Unterrichts. Hierfür untersucht sie die Datenauswertungskompetenz der Lehrerinnen und Lehrer vor und nach einer eintägigen Fortbildungsmassnahme zur Datenanalyse. Es ergeben sich nach der Fortbildung ein deutlicher Lernzuwachs sowie ein vermehrter Gebrauch aggregierter anstelle individueller Daten.

*Markus Seyfried* und *Philipp Pohlenz* gehen in ihrem Beitrag der Frage nach, welche Organisationsform der Hochschulevaluation die Nutzung von Evaluationen am besten unterstützt. Hierfür präsentieren sie ein Konzept für weitergehende empirische Untersuchungen, das auf der organisatorischen Ebene ansetzt und sowohl Prozesse als auch die Struktur der Professionalisierung in Betracht zieht. Dabei kann die Struktur Hinweise auf den Grad der Einbindung geben, während Prozesse die Relevanz in Bezug auf die Steuerung aufzeigen. Abschliessend weisen die Autoren auf Gefahren einer Professionalisierung hin: Hier werden wissensbasierte Distanzen zwischen Evaluatoren und Betroffenen oder Evaluationen als legitimierendes Ritual ohne Lernorientierung genannt.

Der zweite Teil des Buches präsentiert Artikel, die sich auf den Prozess der Evaluation konzentrieren (Umsetzung).

Der Artikel von *Stefan Rädiker* widmet sich der Frage, wie in Weiterbildungsorganisationen Bildungsprozesse evaluiert werden. Dabei untersucht der Autor die Herausforderungen bei der internen Evaluation von Bildungsprozessen. Als wichtigste Herausforderung werden Probleme mit Instrumenten und Verfahren, insbesondere die Schwierigkeiten beim Messen und Operationalisieren genannt: Ergebnisse, die aus wenig differenzierten Instrumenten erzeugt werden, sind für Weiterbildungsorganisationen von geringem Nutzen, und der Erkenntnisgewinn aus der Evaluation ist somit begrenzt.

*Matthias Müller* wirft in seinem Beitrag einen wissenssoziologischen Blick auf die Evaluation in der Sozialen Arbeit. Hierzu greift er auf die sozialen Deutungsmuster zurück. Er arbeitet heraus, dass Evaluation mit einer positiven Konnotation in eine Diskussion eingebracht wird, im Folgenden aber nicht dazu dient, die fachliche Praxis tatsächlich zu verbessern, sondern die politische und fachliche Autonomie der involvierten Akteure zu erhalten. Evaluation wird also im Machtraum einer Diskussion eingesetzt, ihre Macht muss jedoch kontrolliert werden, indem zum Beispiel ihre Wissenschaftlichkeit methodisch kritisiert oder ihr Abhängigkeiten von Politik unterstellt werden.

Der dritte Teil beinhaltet Arbeiten zu Nutzung und Nutzen von Evaluationen (Wirkung).

*Holger Gärtner* untersucht in seinem Artikel, inwiefern Schülerbefragungen, die mithilfe eines freiwilligen Selbstevaluationsportals durchgeführt wurden, durch Lehrkräfte aufgenommen und zu Veränderungen im Unterricht beitragen können. Die Ergebnisse einer Befragung von Lehrkräften zeigen auf, dass die primär positiven Schülerfeedbacks hauptsächlich zur Bestätigung von aktuellen

Unterrichtsmethoden genutzt werden, aber wenig zur Neuorientierung des Unterrichts beitragen.

*André Nowakowski* geht der Frage nach, inwiefern unterschiedliche Befragungsinstrumente im Rahmen der Lehrevaluation an Hochschulen ein Potenzial haben, die Art der Lehrorientierung von Dozierenden zu beeinflussen. Er betrachtet dabei zwei Dimensionen von Lehrorientierung: die Lehrendenfokussierung und die Studierendenfokussierung. Anhand von drei empirischen Studien zeigt der Autor auf, dass ergebnisorientierte Rückmeldungen das Bewusstsein von Dozierenden für eine Studierendenfokussierung der Lehre steigern können.

Soziale Kompetenzen der Beteiligten und Interaktionsprozesse werden in der Literatur als bedeutsam für die Nutzung von Evaluationsergebnissen angesehen. *Mary Sanderman* hat diese beiden Faktoren im Rahmen von Evaluationen von Mentoringprogrammen näher betrachtet. Befragt wurden jeweils der externe Evaluator und die Programmmitarbeiterin, die am meisten miteinander interagiert hatten. Bezüglich sozialer Kompetenzen ergibt sich jedoch kein einheitliches Bild: Viel wichtiger für die Nutzung ist die Interaktionsgestaltung und damit der interaktive Prozess, der im Rahmen der Evaluation stattfindet.

*Kathrin Frey* und *Thomas Widmer* untersuchen in ihrem Beitrag, ob Politikerinnen und Politiker im Rahmen von Gesetzesrevisionsprozessen eher Evidenz aus dem In- oder dem Ausland in ihre Entscheidungen einbeziehen. Sie zeigen auf, dass in denjenigen Fällen, in denen beide Evidenzarten verfügbar sind, die Evidenz aus dem Inland stärker genutzt wird als solche aus anderen Ländern, und zwar auch, wenn wenig eigene Evidenz zur Verfügung steht. In solchen Fällen wird ausländische Evidenz eher als zusätzliche Bestätigung zur Legitimation angeführt. Nur wenn die eigene Evidenz als unzureichend eingestuft wird, liegt der Verwendung der fremden Evidenz eine Lernorientierung zugrunde.

Der vierte und letzte Teil beinhaltet Studien, die sich mit übergreifenden Fragestellungen befassen.

Am Beispiel der Entwicklungszusammenarbeit zeigen *Wolfgang Meyer* und *Jörg Rech*, wie die Vorgaben für die Evaluationspraxis einer Organisation Hinweise auf die Evaluationskultur geben können. In der Entwicklungszusammenarbeit prägen an erster Stelle externe Einflüsse in Form von internationalen Kriterien die Evaluationskultur von staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen. Diese homogene sektorale Evaluationskultur ist jedoch auch stark durch organisationale Einflüsse geprägt, was sich an heterogenen Regelungen in den jeweiligen Organisationen zeigt.

*Wolfgang Böttcher*, *Nina Högbe* und *Sabrina Schulz* gehen der Frage nach, inwieweit empirisch gewonnenes Evaluationswissen als generalisierbares

Wissen für die Praxis dienen kann. Evaluationen eignen sich trotz Unterschiede zur klassischen Forschung ihrer Ansicht nach besonders zur systematischen Synthetisierung, da sie nicht nur Ergebnisse erzeugen, die sich aggregieren lassen, sondern gleichzeitig auch praxisrelevantes Wissen. Eine Institutionalisierung der Synthesearbeit könnte zudem dazu dienen, die Qualität der einzelnen Evaluationen systematisch zu überwachen.

*Wolfgang Böttcher, Jan Hense und Miriam Keune* nehmen sich eines Problems an, das aus der Nutzungsforschung bekannt ist und mit dem auch Schulinspektionen konfrontiert sind: Trotz hoher Akzeptanz der Schulinspektion durch die Beteiligten erzeugt diese nur schwache Effekte auf die Schulentwicklung. Erkenntnisse aus der Nutzungsforschung können hier allenfalls einen Beitrag zur Verbesserung leisten. Es lässt sich beispielsweise fragen, ob die Berichterstattung zeitgerecht erfolgt, ob die richtigen Daten erhoben oder die Schulen genügend stark in den Prozess der Evaluation einbezogen werden.

Der Sammelband zeigt sehr unterschiedliche, teilweise innovative Herangehensweisen an das Thema Forschung über Evaluation auf. Während die methodische Vielfaltigkeit der grösstenteils empirisch ausgerichteten Arbeiten beeindruckt, wird das Buch mit seiner starken Ausrichtung auf das Feld der Bildung der disziplinären Vielfalt nur bedingt gerecht. Der Sammelband, der aus einer Fachtagung entstanden ist, zeigt andere Fachdisziplinen und Anwendungsfelder, in denen Forschung über Evaluation behandelt wird, nur beschränkt auf. Diese Konzentration hat zudem zur Folge, dass auch standardisierte Instrumente und Verfahren beschrieben werden, die eher der Qualitätssicherung als der Evaluation zuzuordnen sind. Es gibt jedoch im Buch keine grundsätzliche Diskussion über diese Abgrenzung. Da der Sammelband durchaus weitergehende und übergreifende Forschungsfragen aufwirft, ist die Forschungsgemeinde nun dazu aufgefordert, weiter auf einen gemeinsamen transdisziplinären wissenschaftlichen Diskurs über Forschung über Evaluation hinzuarbeiten.

Forschung über Evaluation kann auch zum Ziel haben, zu einer verbesserten Evaluationspraxis beizutragen. In diesem Sinne regt das vorliegende Buch durchaus dazu an, die Evaluationspraxis kritisch zu hinterfragen, und zeigt mehrere Aspekte für die Selbstreflexion auf.

*Iris Stucki und Caroline Schlauffer, Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern*

## **Marlène Läubli Loud / John Mayne (eds.), Enhancing Evaluation Use. Insights from Internal Evaluation Units, Sage, Los Angeles etc. 2014**

Im Zentrum des Buches «Enhancing Evaluation Use, Insights from Internal Evaluation Units», das von Marlène Läubli Loud und John Mayne herausgegeben wurde, steht die Optik von Insidern öffentlicher Organisationen auf den Nutzen und die Nutzung von Evaluationen. Ziel ist es, die Herausforderungen und die Erfahrungen, die sich im Zusammenhang mit der Institutionalisierung der Evaluationsfunktion und der Entwicklung einer Evaluationskultur in öffentlichen Organisationen ergeben, aus der Perspektive jener darzustellen, die in diesen Organisationen mit der Umsetzung von Evaluationsaufträgen betraut sind. Damit bietet das Buch eine wertvolle Ergänzung zu zahlreichen Publikationen, die ähnliche Themen aus dem Blickwinkel von verwaltungsexternen Evaluationsfachleuten oder von Akademikerinnen und Akademikern beleuchten.

In der Publikation beschäftigen sich neun Evaluationsverantwortliche nationaler und internationaler Organisationen vornehmlich mit folgenden Aspekten der Thematik:

- mit den verschiedenen Wegen, wie und mit welchen Ergebnissen die Evaluationsfunktion in verschiedenen Organisationen institutionalisiert werden konnte,
- mit der Frage, warum es so schwierig ist, die Evaluation als Teil guten Managements zu etablieren,
- mit den Anforderungen an den Aufbau einer Organisationskultur, die effektive Evaluationen unterstützt,
- mit den Strategien, die dazu führen, dass die Resultate von Evaluationen auch genutzt werden.

Das von *John Mayne* verfasste Einführungskapitel listet die Themen auf, die sich im Zusammenhang mit der Zielsetzung der Stärkung der Evaluationsfunktion in öffentlichen Organisationen stellen. Dabei wird die Vielfalt der Einflussfaktoren auf die Institutionalisierung der Evaluationsfunktion, auf die Evaluationskultur und auf die Nutzung von Evaluationen deutlich. Es wird allerdings versäumt, Schwerpunkte zu setzen, was zu einer Fokussierung der Aufmerksamkeit der Leserin und des Lesers führen könnte.

In Kapitel 2 setzt sich *Bastian de Laat* mit dem Verhältnis von Evaluierenden und Evaluierten auseinander. Er weist darauf hin, dass diese Beziehung vielfach durch einen Evaluationsbeauftragten («evaluation commissioner») vermittelt

wird und spricht vom «tricky triangle». Er zeigt fünf typische Konstellationen auf, wie die Rollen der Evaluierenden, der Evaluationsbeauftragten und der Evaluierten miteinander verbunden sind. Auf diese Weise gelingt es ihm, den Unterschied zwischen interner und externer Evaluation zu präzisieren. Auch trägt die Unterscheidung dazu bei, den Begriff der Unabhängigkeit der Evaluierenden genauer zu fassen.

*Penny Hawkins* beschreibt in Kapitel 3 Erfahrungen der Evaluation internationaler Kooperationsprojekte in Neuseeland. Betont wird die Wichtigkeit des Einbezugs des Kontextes, der vorherrschenden Werte und der Kulturen bei der Durchführung von Evaluationen. Die Autorin betont, dass die Beziehungen zwischen den beteiligten Personen die Akzeptanz der Evaluationsresultate stark beeinflussen können. Am Beispiel der Evaluation eines Projekts zugunsten der Maori-Bevölkerung unterstreicht sie, wie wichtig es ist, auch lokale Kulturen und Werte in einer Evaluation zu berücksichtigen.

Im vierten Kapitel setzt sich *Marlène Läubli Loud* mit der Institutionalisierung der Evaluation im Schweizerischen Bundesamt für Gesundheit (BAG) auseinander. Der Beitrag liefert spannende Einblicke in die Geschichte der Evaluation in der Schweiz. Die Autorin berichtet über die Herausforderungen, denen sich das BAG zu stellen hatte, und gibt Einblicke, wie diese bewältigt wurden. Sie weist in diesem Zusammenhang auf die Bedeutung der Evaluation der Bewältigung der HIV/AIDS-Epidemie hin, mit der die Evaluationsfunktion im Präventionsbereich viel Vertrauen gewinnen konnte. Zudem unterstreicht sie die Bedeutung des Verfassungsartikels, der die Verwaltung zur Durchführung von Evaluationen verpflichtet und in etlichen Fällen zur Durchsetzung von Wirkungsanalysen nützlich war. Insgesamt sieht die Autorin in der Kommunikation guter Beispiele, der Partizipation der wichtigsten Stakeholder, der Stärkung der Glaubwürdigkeit und der Relevanz von Evaluationen sowie in der Ausbildung der Evaluierenden und der Evaluationsverantwortlichen die wichtigsten Faktoren zur Stärkung der Evaluationskultur in öffentlichen Verwaltungen.

Das fünfte Kapitel stellt die in der schottischen Gesundheitsbehörde praktizierte Wissensnutzungsstrategie («Knowledge-to-action»-Strategie) vor. *Erica Wimbush* beschreibt, wie der National Health Service von Schottland vorgegangen ist, um die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, dass Evaluationsresultate und Empfehlungen vermehrt von Entscheidungsträgern umgesetzt werden. Sie unterstreicht insbesondere die Bedeutung politischer Standortbestimmungen im Gesundheitsbereich («review panel»), um das «politische Fenster» zu öffnen. Zudem weist sie auf den Wert theoriebasierender Ansätze hin, um den Einfluss von Programmen zu messen.

Das sechste Kapitel widmet sich der Evaluationspraxis in der kanadischen Gesundheitsbehörde. *Nancy L. Porteous* und *Steve Montague* beschreiben sehr anschaulich, mit welchen Strategien die Qualität und die Nutzen von Evaluationen in der kanadischen Public Health Agency erhöht werden konnten. Als ausschlaggebend werden gute Kenntnisse über die zu evaluierende Einheit, ein logisches Modell, das sich nicht nur auf ein Programm, sondern auf die ganze Organisation bezieht, und ein mehrjähriger Evaluationsplan für die Organisation betrachtet. Mit der Schilderung dieser Erfahrungen liefern die Autoren ein Beispiel für einen erfolgreichen Fokuswechsel, weg von der Durchführung einmaliger Evaluationen hin zu einem organisatorisch ganzheitlicheren Ansatz.

Die Kapitel 7 bis 9 setzen sich mit der Institutionalisierung von Evaluationen in internationalen Organisationen auseinander. *Bastiaan de Laat* und *Kevin Williams* schildern die Entwicklung der Evaluationstätigkeit in der Europäischen Kommission und geben Hinweise darauf, welche Faktoren für die Nutzungsformen hinderlich respektive förderlich waren. *Maria J. Santamaria Hergueta*, *Alan Schnur* und *Deepak Thapa* diskutieren die Evaluationskultur in der Weltgesundheitsorganisation (WHO). *Janet Neubecker*, *Matthew Ripley* und *Craig Russon* stellen ein fünfstufiges Nutzungsablauf-Modell («utilization maturity model») vor, das in der International Labour Organization (ILO) zum Einsatz kommt. Durch die Einführung dieses Modells hat sich in dieser Organisation eine zentralisierte Evaluationsdatenbasis entwickelt, die nun ein Kernstück der Evaluationsarbeit in der ILO darstellt. Die Datenbank liefert neben Evaluationsplanungen und finalen Evaluationsberichten unter anderem auch Ratings zu bereits beauftragten Evaluierenden und kumulierte Evaluationsergebnisse.

Die Leserin und der Leser stossen während des Lesens der verschiedenen Kapitel auf Gemeinsamkeiten. Im Schlusskapitel nimmt *Marlène Läubli Loud* diese Gemeinsamkeiten auf und hält einige «take-home messages» fest. Besonders wichtig erscheinen der Autorin drei Elemente: Erstens muss es gelingen, die Führungskräfte der Organisation von der Relevanz der Evaluationsfunktion zu überzeugen und mit ihnen zusammen eine Evaluationsstrategie für die gesamte Organisation zu entwickeln. Zweitens soll gemeinsam mit diesen Personen auch eine mehrjährige Evaluationsstrategie verabschiedet werden, welche die anstehenden politischen Entscheidungen mitberücksichtigt. Und drittens müssen diese Führungskräfte auch in Beratungsorgane einbezogen werden, die sich mit der Umsetzung der Evaluationsresultate befassen. Auf diese Weise könnten sie am besten vom strategischen Nutzen von Evaluationen überzeugt werden.

Das Buch präsentiert die Erfahrungen von Evaluationsverantwortlichen nationaler und internationaler Organisationen mit der Institutionalisierung der Evaluationsfunktion. Damit ergänzt es die verfügbare Literatur in wertvoller Art

und Weise. Interessant sind auch die Einblicke in die Entwicklung der Evaluationenkultur in unterschiedlichen Kontexten. Das Buch ist didaktisch gut aufgemacht: In speziellen Kästen werden die wichtigsten Erkenntnisse der Kapitel jeweils hervorgehoben. Zudem werden die einzelnen Kapitel mit Fragen zur Diskussion abgeschlossen, die dazu dienen, den Inhalt zu reflektieren. Gleichwohl richtet sich die Publikation eher an Personen, die mit der Evaluationsthematik bereits vertraut sind, wird doch viel Wissen um die Spannungsfelder der Evaluationstätigkeit vorausgesetzt. Schade ist auch, dass kaum thematisiert wird, ob die geschilderten Erfahrungen in erster Linie für den Gesundheitsbereich gelten, der im Buch vor allem behandelt wird, oder ob die Erkenntnisse auch die Praxis anderer öffentlicher Politiken spiegeln.

Das Buch ist sicherlich lesenswert für all jene, die sich vertieft mit der Institutionalisierung und der Nutzung von Evaluationen in öffentlichen Organisationen beschäftigen. Besonders aufschlussreich ist vor diesem Hintergrund die Erkenntnis, dass sehr ähnlichen Herausforderungen in verschiedenen Organisationen mit sehr unterschiedlichen Lösungen begegnet wird. Dies gilt sowohl für die Gewährleistung der Evaluationsfunktion in Zeiten knapper finanzieller Mittel als auch für die Optimierung der strategischen und der operativen Nutzung von Evaluationsresultaten. Damit belegt die Publikation auf eindruckliche Weise, dass es kein Patentrezept für die gute Evaluationspraxis gibt. Vielmehr müssen geeignete Modelle jeweils kontext- und situationsspezifisch erarbeitet und umgesetzt werden.

*Andreas Balthasar, Interface Politikstudien Luzern und Universität Luzern*



### **Georg Müller / Felix Uhlmann, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Auflage, Schulthess, Zürich/Basel/Genf 2013**

Mit der dritten Auflage von «Elemente einer Rechtssetzungslehre» haben die Autoren das erstmals im Jahr 1999 erschienene und von Georg Müller verfasste Werk aktualisiert und ergänzt. Änderungen im Vergleich zur 2. Auflage, die 2006 erschienen ist, sind insbesondere, dass der Nachfolger von Georg Müller an der Universität Zürich, Felix Uhlmann, an der jetzt vorliegenden dritten Auflage als Co-Autor mitgewirkt und das Werk mitgeprägt hat. Die «Rechtssetzungslehre» bleibe aber, so die Autoren, in den Grundzügen unverändert; allerdings sei deren Systematik überarbeitet worden.

Der erste Teil (S. 1–34) widmet sich den Grundlagen der Rechtssetzung. Im ersten Kapitel («Erwartungen an den Staat und an die Rechtssetzung») thematisieren die Autoren die Rahmenbedingungen, in welche die Rechtssetzung eingebettet ist. Die Rechtssetzung sei im modernen Gewährleistungsstaat stark gefordert, und die Klagen vor allem über die Gesetzesinflation, aber auch über die Überregulierung nähmen nicht ab, sondern würden häufiger. Den im zweiten Kapitel thematisierten Begriff der Rechtssetzung umschreiben die Autoren als «vorwegnehmend-distanzierte, generalisierende Regelung oder Programmierung einer Vielzahl gleich gelagerter Fälle, als Schaffung von Ordnungsmustern für wiederholbares künftiges Geschehen oder von Modellen für zwischenmenschliches Verhalten» (2. Kapitel, Rz. 12). Nicht als Rechtssetzung qualifiziert wird zu Recht das vermehrt auch im nationalen Recht auftretende «soft law» (vgl. 2. Kapitel, Rz. 13 ff.). Dieses äussere sich in Form von behördlichen Empfehlungen, Warnungen, Informationen oder unverbindlichen Absprachen und sei zwar mehr als eine politische Deklaration, hingegen (noch) keine Rechtssetzung. Als Funktionen der Rechtssetzung werden im gleichnamigen dritten Kapitel die Ordnung und Stabilisierung des Verhaltens, die Steuerung der gesellschaftlichen Entwicklung, die Legitimierung und Integration sowie die politische Auseinandersetzung und Konsensfindung genannt. Im vierten Kapitel («Zum Verhältnis von Rechtssetzung und Rechtsanwendung») gehen die Autoren von der Regel aus, dass die Rechtsanwendung das Gegenstück zur Rechtssetzung bilde. Dennoch bestünden einige Ähnlichkeiten zwischen beiden Tätigkeiten. Gerade für die Praxis sei jedoch die Abgrenzung zwischen Rechtssetzung und Rechtsanwendung zentral. Im fünften Kapitel («Die Rolle der Rechtssetzung im Zusammenspiel mit anderen Staatsfunktionen») stellen Müller/Uhlmann treffend fest, dass die Möglichkeit der Rechtssetzung, künftiges Geschehen zu ordnen und zu steuern, überschätzt werde (vgl. 5. Kapitel, Rz. 37) und dass zu viele Aufgaben mit dem

Erlass von Rechtsnormen bewältigt werden, obwohl sich dieses Instrument oft gar nicht dafür eignet (vgl. Rz. 40). Deshalb müsse der moderne Staat die verschiedenen Staatsfunktionen richtig kombinieren, die einzelne Norm vollzugstauglich ausgestalten, und «der Glaube an die Allmacht des Gesetzgebers» (Rz. 38) solle eingedämmt werden.

Der nachfolgende zweite Teil (S. 37–237) ist der umfangreichste des Buches und behandelt in neun Kapiteln «Methode, Verfahren und Technik der Rechtssetzung». Die Methode der Rechtssetzung muss nach Ansicht der Autoren einerseits dem übergeordneten Recht entsprechen; andererseits unterliege die Rechtssetzung aber auch einem Rationalitätsgebot, was die Forderung nach einer Methodik in der Rechtssetzung nach sich ziehe (vgl. 6. Kapitel, Rz. 42 ff.). Was die Technik der Rechtssetzung betrifft, so sei diese in der Praxis relativ gut etabliert (vgl. Rz. 60). Unter dem Titel «Qualitätssicherung in der Rechtssetzung» wird festgestellt, dass qualitativ gute Rechtssetzung einerseits legistische Qualität aufweisen muss (richtige Normstufe, richtige Regelungsdichte der Norm, einfach auffindbare, verständliche, widerspruchsfreie und praktikable Norm) (7. Kapitel, Rz. 64). Andererseits, so Müller/Uhlmann, soll eine Norm auch wirksam, kostengünstig, sachgerecht und fair sowie selbstverständlich rechtmässig sein. Das achte Kapitel («Phasen des Rechtssetzungsprozesses») befasst sich mit den einzelnen Schritten des Rechtssetzungsprozesses. Die Systematik dieses Kapitels wurde im Vergleich zur letzten Auflage im Übrigen überarbeitet, wodurch es an Übersichtlichkeit gewonnen hat. Im neunten Kapitel («Regeln für die Ausgestaltung von Erlassentwürfen [Rechtssetzungstechnik]») geht es schliesslich um die Instrumente der Redaktion von Erlassen. Zutreffend merken die Autoren an, dass die entsprechende Bezeichnung der «Rechtssetzungstechnik» etwas zu kurz greift, da es sich dabei nicht nur um «technische» Regeln, sondern auch um normative Prinzipien (Legalitätsprinzip, Verhältnismässigkeitsprinzip, Zuständigkeit von Legislative oder Exekutive zur Rechtssetzung, Vertrauensschutz, Rückwirkungs- und Willkürverbot) handelt (9. Kapitel, Rz. 183 f.). Sehr interessant und weiterführend sind die Unterkapitel «Verhältnismässigkeit – Notwendigkeit» und «Praktikabilität». Die Autoren vertreten den Standpunkt, dass der Erlass von Rechtsnormen verfassungsrechtlich ge- oder verboten sein kann (vgl. Rz. 282). Dies sollte vermehrt ins Bewusstsein aller rechtssetzenden Instanzen gerückt werden, insbesondere für Fälle, in denen Politik und Medien Gesetze fordern, um einem konkreten, die Öffentlichkeit bewegenden Vorfall zu begegnen (sog. «Anlassgesetze», vgl. Rz. 287). Im Bereich der Regeln für den normativen Gehalt einer Rechtsnorm weisen Müller/Uhlmann u. a. auf die Legitimations- und Integrationsfunktion von Zweckartikeln hin (vgl. Rz. 304), heben aber auch die legistisch gebotene Vermeidung von symbolischer Gesetzgebung und von Wiederholungen

hervor (vgl. Rz. 311). Danach widmen sich die Autoren der «Adressatengerechtigkeit» und der «Gesetzessprache». Kritisch soll hier kurz auf das Verständnis der Autoren von den Adressaten der Rechtsnormen Bezug genommen werden. Diese vertreten (mit der Betonung, dass diese Auffassung nicht unbestritten sei), dass sich Rechtsnormen nicht an die Allgemeinheit, sondern an diejenigen Personen richten, die damit arbeiten. Die Bürgerinnen und Bürger würden Rechtstexte kaum lesen, sondern Informationen darüber anderweitig beziehen und über Rechtstexte auch keine Rechtskenntnis bilden können. Wichtig sei, dass der Allgemeinheit Rechtsnormen mit anderen Methoden vermittelt würden (vgl. Rz. 318 ff.). Es mag stimmen, dass die Allgemeinheit Rechtstexte kaum liest, die Auffassung greift mit Blick auf die demokratische Bedeutung der Rechtssetzung jedoch zu kurz. Abgesehen von demokratietheoretischen Bedenken lässt dieser Ansatz die Institution des Referendums in eine dogmatische Zwickmühle geraten: Weshalb sollten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger eine Abstimmung über ein Gesetz verlangen können, wenn sich dieses gar nicht an sie richtet, sondern nur an einen kleinen Kreis von Spezialisten? Selbstverständlich ist das Postulat der Allgemeinverständlichkeit von Gesetzen nicht immer oder je nach Regelungsmaterie sogar oft nicht umsetzbar (vgl. auch Rz. 325). Es deswegen aber fallenzulassen, wäre meines Erachtens der falsche Ansatz.

Der dritte Teil der «Rechtssetzungslehre» (S. 243–326) zu den Organen der Rechtssetzung wurde stark ausgebaut und erweitert. Er schildert im zehnten Kapitel («Rechtssetzung als Verbundaufgabe») zunächst das Zusammenwirken von Bund und Kantonen in der Rechtssetzung. Danach («Zusammenwirken von Parlament, Regierung und Verwaltung») werden insbesondere die zentrale Rolle der Verwaltung in der Gesetzgebung sowie die parlamentarische Arbeit thematisiert. Schliesslich werden die Volksrechte und ihre Bedeutung für die Rechtssetzung erläutert. Das Kapitel schliesst mit einigen Ausführungen zum Thema Lobbying, einer sehr bedeutsamen, aber (rechts-)wissenschaftlich nicht sehr beachteten Thematik. Die beiden nachfolgenden Kapitel 11 und 12 («Rechtssetzung im Parlament» und «Rechtssetzung durch Regierung und Verwaltung») gehen nochmals auf die Verfahren und Modalitäten der Rechtssetzung im Parlament und durch Regierung und Verwaltung ein. «Rechtssetzung durch Private – Gesteuerte Selbstregulierung» stellt das letzte Kapitel dieses dritten Teils dar, der auf die verschiedenen Formen der Selbstregulierung und ihre Zulässigkeit eingeht.

Im letzten Teil des Werks geht es um die «Interkantonale und internationale Rechtssetzung» (S. 329–350). Im Vergleich zur vorhergehenden Auflage haben die Autoren den Teil um die interkantonale Rechtssetzung ergänzt. Nach kurzen Erläuterungen der Terminologie und zu den verschiedenen Arten interkanto-

naler und internationaler Rechtssetzung beleuchten Müller/Uhlmann das für die interkantonale und internationale Rechtssetzung so wichtige Element des Konsenses zwischen den Vertragsparteien. Die sich anschliessenden Ausführungen zum Verfahren, zu den Schritten, zur rechtlichen Regelung, zu Redaktion und Wirkungskontrolle im Bereich der interkantonalen und internationalen Rechtssetzung runden das Kapitel ab.

Die «Rechtssetzungslehre» schliesst mit einem kurzen Ausblick zur Rechtssetzung im modernen Gewährleistungsstaat (S. 351–354): Müller/Uhlmann heben gerade wegen der hohen Anforderungen an die Rechtssetzung drei Postulate hervor: Rechtssetzung muss methodisch, geplant und nach rationalen Kriterien erfolgen. So evident diese Postulate anmuten, so schwierig kann deren Umsetzung im politischen Alltag sein.

Mit der dritten Auflage der «Rechtssetzungslehre» haben Müller/Uhlmann ein in der Systematik überarbeitetes und im Einzelnen ausgebaut Werk vorgelegt. Dieses stellt nach wie vor die einzige aktuelle, umfassende rechtswissenschaftliche Monografie zum Thema Rechtssetzungslehre dar. Abgesehen vom wissenschaftlichen Charakter ist das Buch stark auf die praktischen Bedürfnisse der Rechtssetzungsarbeit ausgerichtet. Als solche ist und bleibt die «Rechtssetzungslehre» eine umfassende und anregende Pflichtlektüre für Wissenschaftler, Praktikerinnen und Studierende, die sich mit der Thematik beschäftigen.

*Lucy Keller Läubli, Bundesamt für Justiz, Bern*